

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada beberapa dekade terakhir, bentuk pemerintahan yang berlaku di Indonesia adalah pemerintahan yang berbentuk sentralistik, pemerintahan bertujuan untuk menjadikan Indonesia bangsa yang maju dan sejahtera dengan berpedoman pada kerangka berfikir bahwa pemerintah pusat merupakan pemrakarsa, perencana dan pelaksana pembangunan negara. Sementara itu kedudukan Pemerintah Daerah hanya sebagai fasilitas program pembangunan. Dalam bentuk pemerintahan sentralistik terdapat ketidaksesuaian program pembangunan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga terjadi tumpang tindih antara rencana dan realisasi dilapangan serta kreativitas pemerintah daerah beserta aparatnya terbatas sehingga tidak dapat mencari dan mengembangkan strategi dan alternatif untuk menunjang keberhasilan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah propinsi dan pemerintah kota sebagai daerah otonomi. Selain itu, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai revisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan daerah dan pusat secara demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah, terutama kepada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Tujuan pemberian kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah dan keadilan sosial.

Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal I ayat 5, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut peranan pemerintah daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan pemerintah daerah. Terlepas dari perdebatan mengenai ketidaksiapan daerah diberbagai bidang untuk melaksanakan kedua undang-undang tersebut, otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah, menggantikan sistem pembangunan terpusat yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai penyebab lambannya pembangunan di daerah dan semakin besarnya ketimpangan antar daerah.

Transparansi atau keterbukaan yang sangat diperlukan oleh publik adalah akuntabilitas atas pengelolaan keuangan daerah harus didukung oleh sistem ekonomi pemerintah yang mampu menyediakan informasi untuk tujuan pertanggungjawaban (*stewardship and accountability*), mengontrol dan pengawasan atau pengendalian manajemen pemerintah daerah (Setyawan:2002). Akuntabilitas menjadi sangat penting karena akuntabilitas merupakan salah satu elemen manajemen keuangan pemerintah untuk mengontrol kebijakan pengelolaan keuangan, disamping konsep *value for money*, kejujuran, transparansi dan pengendalian.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau orang tidak hanya berlaku pada lembaga atau orang yang berorientasi profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga atau orang non komersial. Hal ini dimaksudkan agar dapat diketahui sejauhmana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan menyampaikan laporan keuangan. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah (Sri Hartatik, 2003: 2)

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam otonomi suatu daerah. Maka daerah otonom diharapkan mampu atau mandiri didalam membiayai kegiatan pemerintahanan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang lebih kecil dan Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah, oleh karena itu sudah sewajarnya bila PAD dijadikan tolok ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah, demi mewujudkan tingkat kemandirian dalam menghadapi otonomi daerah. Untuk mengetahui apakah suatu pemerintah daerah telah siap menjalankan otonomi daerah dapat dilakukan dengan suatu analisis terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Dalam mengelola keuangan daerah dapat digunakan alat penilaian berupa analisis rasio keuangan APBD.

Analisis keuangan adalah suatu usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam menghargai penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan

perkembangan pendanaan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Analisis rasio keuangan sebagai salah satu alat analisis telah banyak digunakan untuk menilai kinerja lembaga atau organisasi yang bersifat *profit oriented*, namun masih jarang dilakukan pada lembaga atau organisasi non-profit oriented khususnya pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena penyajian laporan keuangan pemerintah daerah mempunyai keterbatasan serta sifat dan cakupan yang berbeda. Menurut Widodo (2000), penyusunan APBD selama ini berdasarkan asas keseimbangan. “*Incremental budget*” dimana masing-masing kelompok pendapatan dan belanja besarnya dihitung dengan meningkatkan sejumlah prosentase tertentu (berdasarkan tingkat inflasi) sehingga mengabaikan adanya rasio keuangan dalam APBD (dikutip oleh Ratnasari, 2002 : 23). Pembangunan daerah sebagai suatu bagian dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya manusia yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Hasil Analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk (Halim, 2002: 126) :

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efisiensi dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah.

3. Mengukur sejauh mana aktivitas Pemerintah Daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul.

**“ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MENUJU TERWUJUDNYA KEMANDIRIAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH”
(Studi Empiris pada Kabupaten dan Kota di Eks-Karesidenan Surakarta)”**

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas, permasalahan yang dapat dikemukakan adalah Bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah se-Eks-Karesidenan Surakarta jika dilihat dari analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ?

C. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Perkembangan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Eks-Karesidenan Surakarta tahun anggaran 2002-2004

2. Penelitian di wilayah Eks-Karesidenan Surakarta yang mencakup tujuh kabupaten dan kota, yaitu: Kota Surakarta, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sragen, Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Klaten.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah menganalisis dan mengetahui perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten dan Kota di Eks-Karesidenan Surakarta Tahun Anggaran 2002-2004.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah pelaporan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, yang diantaranya :

1. Dapat memberikan kontribusi positif kepada pemerintah dan kota di eks-karesidenan surakarta tentang laporan pertanggungjawaban keuangan daerah agar lebih accountable, dapat diterima dan dapat dipahami oleh publik.
2. Dapat dijadikan standard penilaian kinerja yang menggunakan konsep akuntabilitas (*accountability*)

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang lebih jelas dan sistematis, sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan secara teoritis tentang Otonomi Daerah, Akuntansi Pemerintahan, Tinjauan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Analisis rasio APBD dan Tinjauan penelitian terdahulu.

BAB II METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, obyek penelitian, data dan sumber data, serta metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini mengemukakan tentang gambaran umum daerah di Eks-Karesidenan Surakarta, dan membahas analisis data yang dilakukan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah..

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hasil analisis data dan pembahasan serta saran-saran yang dapat diberikan kepada pemerintah daerah pada Kabupaten dan Kota Surakarta.

